SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 22 minutos.)

-Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"La Comisión Directiva de A.F.DI.GE.CO remite una nota ampliatoria sobre su posición respecto al contenido de los artículos 21 y 35 del proyecto de ley de Zonas Económicas Especiales.

El Ministerio de Economía y Finanzas remite informe de la Asesoría Tributaria sobre el proyecto de ley del señor Senador Luis A. Heber por el que se exonera de impuestos nacionales a las empresas de armado, fabricación y comercialización de equipos de computación".

-Damos la bienvenida a la delegación que nos acompaña. Antes de cederles la palabra, quiero informar que nuestra idea es escuchar a la economista Rosa Osimani, Directora de la Dirección General de Comercio, y al contador Ricardo Gómez, Director de Zonas Francas, y luego al contador Carlos A. Lecueder, representante de WTC Free Zone, y al señor Roberto Yanuzzi, representante de Aguada Park, que son las zonas francas de servicios. Durante la semana vamos a ir conversando sobre el tema y, si estamos en condiciones, podríamos votarlo; en caso contrario, veremos cuándo lo haríamos.

Ya fueron repartidos los dos artículos sobre los que fuimos trabajando el Ministerio de Economía y Finanzas, el Presidente de la Comisión y la Directiva de Zonas Francas, llegando así al texto que los señores Senadores tienen en sus manos, que refiere a las dos observaciones que la Asociación de Zonas Francas había planteado como prioritarias. Ellos nos habían trasmitido que no querían que se aprobara este proyecto de ley, pero sabían que por parte del Gobierno eso no era posible.

Quiero recordar también que en función de que el señor Senador Gallinal había mencionado que en el artículo 35 se plantea derogar el 31 y de que concurrieron funcionarios de uno y otro lado, cada uno manifestando su propia opinión -incluso, en algunos casos, contraria-, decidimos invitar a la economista Rosa Osimani a fin de que nos aclarara el tema -de la forma más breve posible-, para tomar alguna decisión.

SEÑORA OSIMANI.- Agradecemos la citación a los integrantes de la Comisión porque nos permite aclarar alguno de los temas que fueron planteados, como decía el señor Presidente, por funcionarios de la Dirección General de Comercio.

La cuestión se centra en la derogación del artículo 31 de la Ley de Zonas Francas original que decía que parte de lo recaudado, lo producido por el Área Zonas Francas, se destinaría a mejoras en los servicios, a la mejora de la infraestructura de las Zonas Francas, etcétera. El proyecto que nosotros enviamos, modificativo de la Ley de Zonas Francas, deroga ese artículo e incluye otro similar, que dice algo muy parecido: que de lo producido por las Zonas Francas -haciendo especial referencia al hecho de que se trata de las estatales-, una parte se destinará a la mejora de los servicios, a la mejora de las obras de infraestructura, etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 35 deroga el 31, pero pregunto cuál es el que se incluye.

SEÑORA OSIMANI.- Es el artículo 21 que, repito, es similar al que se deroga.

En este tema se destacan dos aspectos: uno de ellos tiene que ver con los efectos de la derogación del artículo 31 y lo que plantearon los funcionarios; y el otro -que es el que vamos a

explicar lo más brevemente posible- está vinculado a la situación en la Dirección General de Comercio con respecto a las distintas compensaciones que reciben los funcionarios. Creo que las dificultades que presenta la comprensión del tema determinan que haya dos grupos de funcionarios que plantean cosas diferentes.

Con respecto a los efectos de la derogación, los funcionarios con los que hablamos en una primera instancia han planteado que la consecuencia sería una disminución del salario de algunos trabajadores, porque caería una de las compensaciones que perciben, llamada Incentivo al Rendimiento. Eso no es cierto porque, en primer lugar, no es la intención del proyecto enviado al Parlamento ni la voluntad del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Economía y Finanzas o de la Dirección General de Comercio rebajar el sueldo de los funcionarios. Eso se les explicó en forma inmediata como respuesta a sus planteos.

En segundo término, quería aclarar que la situación no pasó inadvertida -es decir que no se derogó ese artículo sin pensar en los efectos que ello causaría-, como en algún momento se manifestó. Estuvimos un año estudiando el proyecto de reforma de la Ley de Zonas Francas y este es uno de los temas que fue analizado en el Ministerio de Economía y Finanzas. Y tan es así que se agrega el artículo 21 para que, una vez derogado el anterior, se pudiera contar con una fuente de financiamiento para los incentivos mencionados. Si bien la Ley de Zonas Francas no ataba en modo alguno la recaudación a ningún pago salarial -como bien lo hablaron los señores Senadores en sesiones anteriores-, hay un decreto que, con base en ese artículo, establece que podría destinarse al pago de incentivos hasta un 15%. El nuevo artículo permite que se siga pagando ese Incentivo al Rendimiento. Incluso, hemos hecho cuentas y el resultado al que llegamos es que el 15% de la recaudación de Nueva Palmira hoy en día supera ampliamente lo que se está ejecutando en la Dirección General de Comercio por Incentivo al Rendimiento. Entonces, si bien al caer el artículo 31 también caería el decreto, si redactáramos inmediatamente el decreto reglamentario sobre el artículo 21 disponiendo el 15%, estaríamos cubriendo, sin dudas, ese incentivo que hoy perciben algunos funcionarios de la Dirección General de Comercio, que son quienes hacen el planteo.

Pues bien, quiero dejar bien en claro que esa no era la intención. Existe el sustento para seguir manteniendo un incentivo al rendimiento en la Dirección General de Comercio, pero se pensó en mejorar ese sistema.

La Ley de Zonas Francas tiene 25 años y en ese período han sucedido cosas en lo atinente a esa Área pero también al resto de la Administración. Hoy en día, como saben los señores Senadores, la tendencia en el Ministerio de Economía y Finanzas y en otras partes de la Administración es desatar todo lo que sean recaudaciones de las distintas unidades ejecutoras del pago de compensaciones salariales. Por lo tanto, y siguiendo esa tendencia, durante el año 2012 se estuvo negociando con el Ministerio de Economía y Finanzas un nuevo sistema de incentivos que -como es la tendencia, repito- estuviera asociado a metas cumplidas a nivel general de la unidad ejecutora, de los equipos de trabajo y personal. Ese sería el diseño en el sistema de incentivos.

Por otra parte, el financiamiento fue lo que negociamos con el Ministerio de Economía y Finanzas. Actualmente tenemos crédito para las compensaciones que, como saben los señores Senadores, se negocian a nivel del Presupuesto. Así lo llevó a cabo la Dirección General de Comercio y lo realiza año a año cuando pide refuerzos para financiamiento.

La idea era elaborar un bolsón para hacer un Incentivo al Rendimiento que tuviera en cuenta esta historia, es decir que Zonas Francas tenía una parte de la recaudación, y además otros ingresos que genera la unidad ejecutora. Por ejemplo, Defensa del Consumidor también genera ingresos por multas a las empresas ante el incumplimiento de la ley referida a las relaciones de consumo, razón por la cual se estuvo trabajando en ese tema.

No hubo intención alguna en esto, no pasó desapercibido, sino que se buscó la solución para que ninguno de los trabajadores perdiera lo que estaba cobrando como Incentivo al Rendimiento. Además -y esto es un plus- se intenta mejorar ese sistema de incentivos y es lo que pensamos reglamentar una vez aprobada la modificación de la Ley de Zonas Francas.

Paso ahora a referirme al segundo tema: al porqué se presentan grupos de trabajadores con opiniones aparentemente contradictorias con respecto a ese Incentivo al Rendimiento.

En la Dirección General de Comercio, como en el resto de la Administración, el actual sistema y pago de compensaciones a los funcionarios es el resultado de un cúmulo de normas que se vienen superponiendo unas a otras a lo largo de los años. Diría que en la Dirección General de Comercio hay tres momentos cruciales que hacen al resultado de las compensaciones que hoy existen.

En primer lugar, en el año 1991 se aprueba una ley que diseña el sistema de incentivos que habría en la Administración, que se reglamenta a través del Decreto reglamentario Nº 261.

En el año 1994 se dictó el Decreto Nº 390 por el cual se estableció que el pago de esos incentivos que fueron diseñados para toda la Administración se financiarían con la recaudación, haciendo alusión a este artículo 31 de la Ley de Zonas Francas.

Esto sucede desde el año 1991 a 1994.

Hasta el año 2001 -en que se aprueba otra ley que modifica el sistema de incentivos-, en la Dirección General de Comercio, año a año, se evaluaba el desempeño de los distintos funcionarios y se hacía el pago del Incentivo al Rendimiento.

En el año 1991 se aprueba una ley que dice que toda retribución extraordinaria de la Dirección General de Comercio será absorbida por lo que se denomina "Compensación Personal".

El Incentivo al Rendimiento es, precisamente, una de esas compensaciones extraordinarias. Por eso, cuando esta ley fue reglamentada en 1994 por un decreto que es cuestionado por parte de los funcionarios, buena parte de ellos pasaron de un Incentivo al Rendimiento, a una compensación al cargo. Fue a partir de ese momento que se comenzó a salarizar aquello que era un Incentivo al Rendimiento, que era variable y dependía del rendimiento y, de alguna manera también, de la recaudación de las Zonas Francas. Entonces, es en 2004 cuando se produce la primera salarización.

La cuestión es que después de esta fecha siguieron entrando funcionarios a la Dirección General de Comercio, parte de ellos provenientes de otros organismos del Estado -como la Dirección General Impositiva, Pluna u otras unidades del Ministerio de Economía y Finanzas- donde se les pagaban mayores sueldos que los que percibían en la Dirección General de Comercio, que es una unidad ejecutora pequeña dentro del Ministerio de Economía y Finanzas. Por lo tanto, estos funcionarios que ingresaron con posterioridad no habían sido evaluados ni calificados y no tenían Incentivo al Rendimiento, pero sí percibían sueldos mayores. Sabido es que cuando los funcionarios pasan a desempeñar tareas en otros organismos, mantienen el sueldo del organismo de donde provienen. Así que una parte de esas diferencias de sueldos entre los que ingresaban y los que estaban, se vuelca a lo que era el Incentivo al Rendimiento, a aquella partida que había quedado abierta y tenía créditos asignados. Reitero que una parte se vuelca al Incentivo al Rendimiento, surgiendo allí también lo que se conoce con el nombre de Compensación Personal.

En función de esto, en la Dirección General de Comercio se distingue entre los funcionarios anteriores y los que entraron con posterioridad, con un Incentivo al Rendimiento que, en mi opinión, no tiene nada que ver con aquel Incentivo al Rendimiento original ni con ningún otro que estuviera relacionado con la recaudación de Zonas Francas que, en definitiva, es lo que estamos discutiendo en este proyecto de ley. De todas formas, el tema no terminó ahí porque, si bien algunos de los funcionarios alegan que en ese momento tenían una compensación personal, que estaba segura, otros quedan con una variable que dependerá de si se la sacan o no. Entonces, ellos están planteando su preocupación, habida cuenta de que la podrían perder.

En el año 2011 -conviene precisar que cada diez años se produce una modificación: 1991, 2001 y 2011- se sancionó otra ley que, a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas se conoce como la salarización del 5 %. Luego de que en 1991 se crearan fondos que estaban destinados a homogeneizar los sueldos entre las distintas unidades ejecutoras del Ministerio de Economía y

Finanzas, finalmente, en el 2011, se produce esa homogeneización y se define que a igual categoría, escalafón y grado, corresponderá igual sueldo base, e igual compensación al cargo. Para la Dirección General de Comercio -pequeña unidad que se encuentra en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas-, esta medida implicó un aumento de la compensación al cargo. Ahora bien, esa compensación al cargo se financió con los que algunos tenían en la personal, que era el Incentivo al Rendimiento. Los que lo tenían variable, no financiaron la compensación al cargo, porque no se nutría de la variable, sino de la personal. Allí es donde se genera esta inequidad.

Si optamos por salarizar el Incentivo al Rendimiento -esta fue una de las propuestas manejadas en esta Comisión-, quedarán funcionarios con igual categoría, escalafón y grado, cobrando sueldos distintos. Estos funcionarios quedarían cobrando sueldos distintos, no necesariamente porque en aquel momento hubieran tenido un mayor incentivo producto de su mejor desempeño, sino por provenir de unidades ejecutoras en las que percibían mayores salarios o tuvieron ascensos, entre otras cosas. En esta situación, que es muy complicada -no pretendo que en el día de hoy sea comprendida cabalmente por ustedes-, nosotros intentamos llegar a una solución. ¿Cuál es la que estamos manejando con el Ministerio de Economía y Finanzas, con la Dirección de Secretaría, y que se implementaría una vez aprobada la iniciativa, con un decreto reglamentario, etcétera? Por un lado, no podemos arreglar hacia atrás esta especie de caos que hay en las compensaciones, donde cada funcionario cobra por cosas distintas, pero sí modificar la situación de aquí hacia adelante. Justamente queremos ser iguales que el resto de las unidades ejecutoras del Ministerio y tener un Incentivo al Rendimiento que dependa del cumplimiento de metas. Vamos a elaborar ese incentivo y a financiarlo con un fondo que salga de un porcentaje de la recaudación de Nueva Palmira y de una parte de la que también hay en el Área Defensa del Consumidor. No se olviden que este Incentivo al Rendimiento, que podría ser derogado con este artículo 31 de la iniciativa que modifica el régimen legal de Zonas Francas, afecta a todos los funcionarios de la Dirección General de Comercio e, incluso, a los que no tienen nada que ver con el Área Zonas Francas. Entonces, el sistema actual no es un Incentivo al Rendimiento; es cualquier cosa menos eso. Nuestra propuesta es hacer un incentivo que se pague según el cumplimiento de las metas y se financie con esto que traemos históricamente -que es lo que solemos negociar en el Presupuesto y en las Rendiciones de Cuentas en el Ministerio de Economía y Finanzas-, teniendo en cuenta que tenemos determinados fondos y queremos volcarlos a esas compensaciones.

Básicamente era eso lo que queríamos decirles y tranquilizarlos en el sentido de que ningún trabajador va a ver disminuido su salario si derogamos el artículo 31 e incluimos este artículo 21. Esos fondos son para la Dirección General de Comercio, para el Área Zonas Francas. Además, son importantísimos. Ustedes tuvieron la versión de los trabajadores, que tenían una parte de su salario vinculada a eso, pero no se olviden que administramos la Zona Franca Nueva Palmira, que constituye más de la mitad del Presupuesto de la Dirección General de Comercio. Cuando vamos a pedirle al Ministerio de Economía y Finanzas crédito para inversiones o para el funcionamiento de Nueva Palmira, obviamente tenemos el respaldo de esa recaudación que se genera en la zona franca pública.

SEÑOR ABREU.- En primer lugar, les doy la bienvenida.

En segundo término, quería comentarles que veo que el sistema que se aplica es de administración por objetivos -por decirlo de alguna manera-, es decir, que en función de las metas que se vayan alcanzando se van a distribuir los incentivos. Lo que quería preguntar es: ¿eso es por funcionario tomado en forma individual, o es en términos generales para la Dirección General de Comercio y después se distribuye entre todos los funcionarios? ¿Hay alguna calificación personal que pueda diferenciar el rendimiento de una persona respecto de otra en el logro de los objetivos que se persiguen?

Por otra parte ¿cuáles pueden ser las metas que tienen ustedes hoy en materia de Dirección General de Comercio, que puedan tener una referencia de adónde dirigir el incentivo?

SEÑORA OSIMANI.- Justamente, durante los meses de enero y febrero definimos las metas de las dos áreas de la Dirección General de Comercio. En el caso de Zonas Francas, tenemos metas generales a nivel del área, como desburocratización y facilitación de la actividad económica. Esto implica

incorporación de tecnología, cambio de procedimientos, contribuir a la facilitación, no hacer repeticiones, etcétera. Esas son metas generales del Área Zonas Francas, por ejemplo.

También tenemos metas más concretas: por ejemplo, este año está reglamentar el proyecto que les hemos presentado una vez que sea aprobado. Tenemos todo un trabajo de reglamentación que deberíamos volver a elaborar pues hay decretos que cambian. Esto tiene que ver con metas generales.

Después tenemos metas de los equipos. Para contribuir a la facilitación, la Asesoría Jurídica, por ejemplo, se plantea determinados objetivos: tener los contratos de usuarios en formato digital, poder acceder, y no pedir fotocopias ni sellos, etcétera, etcétera. Mientras tanto, la Asesoría Técnica -que son los arquitectos, por ejemplo, que controlan la Zona Franca-, se proponen otros objetivos para facilitar y desburocratizar.

Asimismo, hay metas personales que tienen que ver con la capacitación de los funcionarios para entrenarlos en nuevos procedimientos. Estamos tratando de llevar buena parte de la tarea a procedimientos informáticos, para ello contratamos dos sistemas informáticos y tenemos el desafío personal de implantarlos en el año 2014.

En el nuevo sistema el Incentivo se divide en tres partes. Si fuera un 12 % sobre el sueldo -un incentivo nunca puede ser mayor que eso; hoy en día hay incentivos al rendimiento de más de 30 % de un sueldo, pero eso no habla muy bien de cómo está diseñado el sistema anterior de incentivos-, un 4 % se pagaría por cumplimiento de las metas del área; un 4 % por cumplimiento de las metas del equipo y otro 4 % por cumplimiento de las metas personales. O sea que habría funcionarios que podrían no cobrar nada y otros percibir 4 %, 8 % y 12 %. Esa es la idea del sistema que pretendemos instaurar este año.

SEÑOR ABREU.- La obtención de certificado de calidad -que es uno de los instrumentos y de los objetivos importantes para el funcionamiento interno de la Administración o de quien sea- ¿está dentro de las metas que persigue la Dirección General de Comercio, es decir, el ISO tal o cual, como un elemento que pueda ser meta por un lado y, por otro, un incentivo que acompañe ese logro?

SEÑORA OSIMANI.- No oficialmente, pero sí estamos dando los pasos para obtener certificaciones de calidad. En el caso del Área Defensa del Consumidor hace dos o tres años ganamos el Premio a la Calidad de la Atención a la Ciudadanía. Por lo menos en esa Área todos los procedimientos fueron dirigidos a obtener la calidad en la atención. Zonas Francas está dando los primeros pasos: se está renovando el sistema de trabajo con todos sus contratos recién este año. Ocurre lo propio con la Zona Franca de Nueva Palmira: obtuvimos financiamiento para elaborar todo un sistema de *stock* y eso permitirá mejorar, entre otras cosas, las estadísticas de comercio del país. Sabrán los señores Senadores que de Nueva Palmira sale buena parte de las exportaciones de granos de Uruguay. El sistema de información que tengamos es básico a efectos de mejorar y de obtener en tiempo real estadísticas de comercio relevantes para el país.

SEÑOR ABREU.- Por nuestra parte, algo conocemos acerca de este tema.

La Dirección General de Comercio y la Dirección de Zonas Francas tienen una relación muy directa. A su vez, hay zonas francas de carácter general y hay otras -como, por ejemplo, la del Parque de las Ciencias- que tienen objetivos muy específicos y condicionamientos sumamente fuertes fijados por el Poder Ejecutivo en el decreto que las autoriza. Pregunto: ese control, ¿está dentro de las metas y objetivos planteados para que se cumplan, de alguna manera, los requerimientos que se exigen a quien se le autorizó la zona franca?

El tema del control es muy importante, pero también lo es que se cumplan las características especiales de una zona franca otorgada específicamente con un criterio y con limitaciones muy fuertes en cuanto a las inversiones que se pueden realizar en ella. Digo esto porque hay varias zonas francas y todas tienen sus características especiales. Por eso, reitero mi consulta: ¿se ha incluido en todo este tema la meta de analizar claramente cómo se han venido cumpliendo los requerimientos que el Poder Ejecutivo establece para poder otorgar la condición de zona franca a Zonas Económicas Especiales?

Gracias, señor Presidente.

SEÑORA OSIMANI.- Así es, señor Senador. Efectivamente, otro de los objetivos del Área Zonas Francas es la mejora del control de estas zonas, esto es, de usuarios y de explotadores; tan es así que hace un año se creó un nuevo equipo que tiene como cometido su control y seguimiento.

Entre los objetivos concretos del 2014, pretendemos tener -hacia fin de año- un informe acerca del cumplimiento de los objetivos de cada una de las zonas francas, relacionados con la autorización otorgada. Incluso soñamos con tener, algún día, un informe publicado en el que podamos saber cuál fue el cumplimiento de los requisitos para cada una de las zonas francas: cuántos usuarios habilitados hay, con distintas habilitaciones, cuántos empleos se generaron, qué inversiones y exportaciones se realizaron, etcétera. De esta forma, haríamos una especie de *ranking.* Se trata de una información básica, porque en cualquier momento tendremos que empezar a autorizar ampliaciones de zonas francas existentes. En su momento tuvimos criterios para aprobarlas, pero, ¿qué criterios vamos a utilizar ahora para ampliar ese sistema de incentivos a una zona franca especial?

De modo que la idea es realizar los controles y el seguimiento paso a paso de la actividad económica desarrollada. Ese es un objetivo prioritario.

SEÑOR ABREU.- Muchas gracias.

SEÑOR COURIEL.- En la exposición realizada aquí por las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas aparecieron con nitidez todos los importantísimos beneficios que las zonas francas trajeron al país en términos de inversiones, de avances tecnológicos y también de servicios. Sin embargo, siempre permanece la sensación de que hubo actividades que no debieron haber tenido los beneficios de zona franca. ¿Cuáles serían esas actividades que no debieron haber estado y cómo resuelve esto la ley?

SEÑORA OSIMANI.- La pregunta es difícil porque cuando la ley se aprobó y, luego de ella, las distintas zonas francas -por lo menos, las de primera generación-, era contra un proyecto de inversión y podía realizarse todo tipo de actividades industriales, comerciales y de servicios. En la primera Ley de Zonas Francas, el control y el seguimiento no estaban incluidos concretamente en los distintos artículos; se otorgaban beneficios a un proyecto de inversión, por 30 o 40 años.

SEÑOR ABREU.- Básicamente industriales.

SEÑORA OSIMANI.- Así es. Después de 25 años, es evidente que esa ley y las zonas aprobadas contribuyeron al desarrollo del país. Se han radicado inversiones intensivas con capital, importantísimas en zona franca, con tecnología de última generación y servicios que exigen una alta capacitación de los trabajadores. En ese sentido, la Ley de Zonas Francas atrajo lo que se pensó que era bueno para el país y que requería un régimen especial para hacerlo. Ahora bien, como se permitía toda clase de actividades, lo cierto es que hoy también se realizan algunas que no tienen esas características, es decir, no son especiales, sino similares a las demás actividades que se desarrollan en el resto del territorio nacional.

En particular podemos decir que si bien la Ley de Zonas Francas fue buena, no tuvo los mismos efectos en el interior del país. Los señores Senadores saben que las zonas francas del interior tienen un desarrollo menor que las de Montevideo y las de buena parte de Colonia. Fue por esa razón que se instrumentó este proyecto de ley de modificación de Zonas Francas, pensado para otorgar mayores beneficios cuando ellas estén ubicadas fuera de la denominada área metropolitana. Los beneficios tienen que ver, por ejemplo, con una disminución de los costos del explotador: se le computa una vez y media el costo salarial en la liquidación del IRAE; además, se dan facilidades en materia de instalación de inversiones industriales.

Es cierto que existen actividades que bien podrían estar fuera. El control que hacemos en ese sentido es cada vez más exhaustivo, y lo realizamos con la intención de aprobar, de aquí en adelante, contratos de usuario que realmente realicen su actividad en y dentro de zona franca, porque

fuera, es decir, en el resto del territorio nacional, no les alcanzaría, no tendrían la ventaja suficiente como para competir a nivel global.

Esa es la idea de las modificaciones. No sé si respondí a lo que los señores Senadores querían saber.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si ningún señor Senador desea plantear otra inquietud o pregunta, agradecemos la presencia de los contadores Osimani y Gómez, y desde ya les comunicamos que los tendremos al tanto del desarrollo del asunto.

Muchas gracias.

SEÑORA OSIMANI.- Muchas gracias a ustedes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Luego de despedir a nuestros invitados recibiremos al contador Lecueder y al señor Yanuzzi.

(Se retiran de Sala los contadores Osimani y Gómez.)

\- - - - -

(Ingresan a Sala el contador Carlos Lecueder y los señores Roberto Yanuzzi y Ernesto Kimelman.)

-En nombre de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores damos la bienvenida al contador Carlos Lecueder y al señor Ernesto Kimelman, de World Trade Center Free Zone, así como también al señor Roberto Yanuzzi, de Aguada Park, quienes han solicitado una entrevista a fin de expresar su opinión sobre el proyecto que modifica las zonas francas, convirtiéndolas en zonas económicas especiales.

Con mucho gusto les ofrecemos la palabra.

SEÑOR LECUEDER.- Agradecemos a los señores Senadores por habernos recibido.

Ante todo quiero decir -porque así lo siento- que es, para mí, un honor concurrir a este Parlamento. Es la primera vez que tengo la oportunidad de hablar en este Edificio y realmente, cuando uno llega, tiene la sensación de estar en uno de los lugares importantes del país.

Seguidamente deseo aclarar que no somos ninguna Comisión ni ninguna Cámara especial; venimos simplemente en representación de las dos Zonas Francas que existen en el Uruguay como proyectos especiales de servicios. La Ley de Zonas Francas se elaboró en los años ochenta y apunta a actividades industriales, logísticas y comerciales, así como también a servicios, aunque pensados éstos más como complemento de aquellas actividades, que como algo real. De todos modos, por suerte se incluyen los servicios; en cierta forma, la visión de los legisladores de aquella época, que redactaron ese texto, permitió el desarrollo de las zonas francas de servicios, que hoy existimos y operamos en el mercado.

Diría que la causa de nuestra existencia como una categoría especial de zonas francas -que no podía imaginarse en los años ochenta- es básicamente tecnológica. El mundo de hoy nada tiene que ver con el de los años ochenta en lo que respecta a las comunicaciones. Actualmente es posible que uno esté sentado en su casa trabajando para el mundo, lo que trae aparejado la deslocalización, la descentralización de actividades y la búsqueda de lugares especiales. En definitiva, eso es lo que sucedió con nosotros. El mundo cambió y, en cierta forma, ello empezó a reflejarse dentro de Zonamerica -la zona franca más importante, que los señores Senadores conocen-, que comenzó a desarrollar un sector de servicios. Fue así que comenzamos a manejar la idea. En nuestro caso,

nuestro origen no está en las zonas francas; estamos en el sector inmobiliario y comercial y pensamos que para nuestro proyecto de World Trade Center sería un muy buen complemento tener una “pata” internacional, algo diferente, para abrirse al mundo. Así fue como empezamos a pensar en la idea y luego intentamos avanzar, pero recién en el año 2005 logramos que se nos permitiera presentarnos.

En definitiva, fue a raíz de una ley muy buena -que permitió el crecimiento de las zonas francas en el Uruguay- que nacimos, aunque como un subproducto de ella. Hoy somos dos zonas francas de servicios y quisiéramos explicar a la Comisión qué hacemos, qué somos, por qué muchos aspectos de la ley son importantes para nosotros y cuáles son las observaciones que tenemos sobre el tema.

Me gustaría que el señor Yanuzzi comenzara la exposición, porque él inauguró su proyecto antes que nosotros.

SEÑOR YANUZZI.- Es un honor poder estar en esta reunión. Represento a la Zona Franca Aguada Park, que está ubicada a cuatro cuadras de esta Casa. Continuando con lo que decía el contador, es importante resaltar el tema de los servicios. En la medida en que se crearon nuevas oportunidades de servicios en Montevideo -es nuestro caso- el abanico creció exponencialmente respecto a cómo lo venía haciendo. Me refiero a la cantidad de gente que se contrataba específicamente para esto. Quisiera hacer una referencia. Nosotros comenzamos las operaciones en el año 2010 y al día de hoy ya tenemos 2.300 personas que van todos los días a trabajar en distintos segmentos. Además y sin equivocarme, creo que en cantidad de gente hoy somos la segunda zona franca del Uruguay. Y este es un tema doblemente importante. Por un lado, cabe recordar lo que dijo el ex-Ministro Lorenzo al cumplirse los 25 años de la inauguración de la Zona Franca, en el sentido de que el sueldo de la gente es de mayor nivel que la media del Uruguay. La gran mayoría de las personas que allí trabajan tienen entre 18 y 23 o 24 años de edad -alcanza con ir un día a Aguada Park para verlo; están invitados- y se puede percibir cierta informalidad. Históricamente, el porcentaje de desempleo a ese nivel en Uruguay ha sido tres veces mayor que el que hay allí. También tenemos que sumar el crecimiento existente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Usted ha empleado la palabra “informalidad”.

SEÑOR YANUZZI.- Me refiero a la forma de vestir. En muchos casos son personas que trabajan en *call centers*, empresas que desarrollan *software*, etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Podríamos decir “descontracturados”.

SEÑOR YANUZZI.- Puede ser la palabra más adecuada.

Entonces, con respecto a la ley anterior, la Nº 15.921, puedo decir que contemplaba una cantidad de elementos que han sido muy buenos, permitiendo durante todo este período el crecimiento que han tenido las zonas francas. Por otra parte, la nueva ley prevé una cantidad de cosas nuevas que son interesantes y la historia va a juzgar que tan efectivas resultan. De alguna forma la reglamentación permite posicionar a Uruguay dentro del concepto de exportación global de servicios, elemento que considero importante y por el cual competimos en el mundo frente a otros países para traer a empresas que se quieran instalar aquí. No quiero decir el cien por ciento pero el noventa por ciento de las empresas que están instaladas en nuestras zonas francas son internacionales y si la ley no hubiera estado, para establecerse, probablemente hubieran buscado alternativas en otros países. Creo que es importante destacar este aspecto porque a veces se habla de la renuncia fiscal que el Gobierno tiene en el caso de las zonas francas, pero a nuestro entender es un elemento de promoción más que al país le sirve para atraer empresas. Creo que de otra forma buscarían mercados muchas veces son más grandes en cuanto a la oferta de mano de obra, lo cual constituye el cien por ciento del producto. La materia prima de estas empresas es la mano de obra. En nuestro país es muy calificada pero más restringida, y el conjunto de los beneficios ayuda a que las empresas se puedan establecer aquí.

SEÑOR LECUEDER.- Nuestro proyecto, WTC Free Zone, solicitó la autorización correspondiente en el año 2005 y la obtuvo en el 2007. El tema de los permisos municipales fue más lento de lo previsto y por eso terminamos después, pero ya llevamos casi dos años desde que el primer usuario empezó a

trabajar. Tenemos un 75% del espacio ocupado, estamos en conversaciones con empresas y, si todo marcha bien -somos optimistas al respecto-, en el correr de este año se ocupará el 100%.

El perfil del usuario de Aguada Park es algo diferente; estamos hablando de dos edificios diferentes en zonas también distintas y, de pronto, Aguada Park hace más hincapié en el *software* mientras que en el otro caso apuntamos más a empresas de profesionales y de prestación de servicios compartidos, etcétera.

El perfil del personal, en general, tiene que ver con gente joven; cuando uno ingresa al edificio ve a personas realmente jóvenes; quizás nuestro perfil es de edades un poco mayores, no ya de 18 años y con vestimenta menos informal por el tipo de empresa que se ha instalado.

Para nosotros es importante señalar que hoy ya contamos con 900 personas ocupadas y que por la proyección de lo que nos falta -que, quizás, sean los metros que tengan más carga de personal-, en esta primera torre vamos a tener unas 1.400 o 1.500 personas ocupadas.

Por otra parte, nosotros desarrollamos las torres World Trade Center, que están al lado. Como saben los señores Senadores, la primera torre se inauguró en el año 1998 y, la segunda, en el 2001. Después vino la crisis del Uruguay que hizo frenar el proyecto; la tercera torre se inauguró en el 2008 y, la cuarta, a fines del año pasado, que es la más alta de todas las torres.

Al iniciar el proyecto de zona franca hubo gente que nos dijo: “¿Pero ustedes no están peleando contra vuestro propio proyecto? ¿No puede pasar que, entonces, este que está acá se vaya para allá, si acá paga impuestos y allá no?”. Quien nos dice eso no entendió nada de cómo es la cosa. El que está acá trabaja para Uruguay; mi estudio está en la primera torre y eso es lógico porque si hice el edificio para poder venderlo, tengo que usarlo; lo mismo sucede con Kimelman, el proyectista de todos estos proyectos e integrante del Directorio, que también está allí. No obstante, hay empresas de todo tipo: financieras, importadoras, internacionales, bancos, etcétera; quiere decir que en World Trade Center hay de todo.

A su vez, de los 78 usuarios que hoy tenemos en la zona franca hay solamente dos provenientes de World Trade Center y, de ellos, uno solo cerró la operación porque no le servía en Uruguay y, además, tiene otra empresa. Lo que hizo el otro, simplemente, fue poner en zona franca actividades que tenía en otro lugar, manteniendo su oficina.

Quiere decir que, claramente, la zona franca de servicios genera ocupación y puestos de trabajo y, si no existiera, esto no se generaría. No hay renunciamiento fiscal alguno, sino que se trata de empresas que, de otra forma, no estarían en Uruguay.

Entonces, empezando por ahí podríamos decir que este sector que ha crecido tanto lo hizo por aplicación de una ley que, en cierta forma, no lo previó. Para que se vea, en parte, cómo crecimos debo decir que en los años 90 -es decir, cuando empezó a crecer todo este sistema- los servicios no existían. Un día alguien de una empresa le comentó a un explotador y futuro desarrollador de zona franca, que con el régimen legal podría instalar sus oficinas aquí y prestar sus servicios a sus sedes de América del Sur. Fue una idea surgida en una charla compartida entre alguien del sector financiero y un desarrollador de Zonamerica que, obviamente, es la madre de todos estos temas. Y ahí empezó la idea.

También nosotros teníamos algunos amigos en Citibank que, allá por los años 90, nos dijeron que les gustaría poner oficinas en Uruguay pero que ello era muy difícil, que las comunicaciones eran complicadas y que se trataba de un país diferente. Desde ese momento empezó a crecer la cosa. Si los señores Senadores analizan la cantidad de metros cuadrados ocupados que había a fin de los años 90 -o sea, casi llegando a fin de siglo- en zona franca y, más precisamente, en Zonamerica, que era la única que tenía servicios, podrán constatar que estamos hablando de un par de miles de metros cuadrados. En el año 2005, cuando nos presentamos al Gobierno -y lo hicimos con diferencia de un mes- no nos conocíamos y que quede claro que no había ninguna relación más que la de colegas y que a veces también competimos. Entonces, nos presentamos y vale decir que en ese momento había

15.000 metros cuadrados de oficinas prestando servicios al exterior. O sea que pasamos de poco más de dos mil metros cuadrados a quince mil, lo que nos dice que en siete u ocho años la cantidad de metros cuadrados ocupados se multiplicó por siete.

Uno podría pensar que ese crecimiento es muy difícil de mantener pero, como dije, en el 2005 había 15.000 metros cuadrados ocupados y hoy hay entre 110.000 y 120.000 -no tengo la cifra exacta- y esa cantidad sigue creciendo. Quiere decir que el sector servicios, en 14 años, se multiplicó dos veces por siete.

Si tenemos en cuenta la cantidad de gente ocupada desde el inicio, en que casi no había nadie -la primera empresa empezó con 200 personas-, debemos considerar que hoy cómodamente estamos arriba de las 10.000 personas, y tampoco en este caso quiero decir cifras exactas porque esto es muy variable y, además, no tengo los números actualizados de Zonamerica, que son los más grandes.

Con todo esto queremos decir que al sector servicios -al amparo de una ley que no previó eso específicamente pero que dejó una puerta abierta- le ha ido bien, ha crecido y creemos que puede seguir creciendo. Actualmente estamos radicando empresas en Uruguay que generan empleo bien remunerado, que han tenido un efecto muy favorable y entendemos que no existe renunciamiento fiscal en lo absoluto porque son empresas que, de lo contrario, no estarían en Uruguay trabajando en el sector servicios.

Con este comentario, decimos: bienvenida la reforma de una ley que entre sus capítulos considera la zona franca de servicios como un sector importante, que lo regula y le da una base sólida para trabajar en el futuro. Cuando se presentó la nueva ley -ahora estamos en la etapa de modificación de la misma-, nos expresamos favorablemente al respecto, pero reconocimos que podía traer problemas. Más allá de lo que uno pueda pensar, dicha ley quedó sin efecto y se optó por la modificación.

Por otra parte, deseo que quede constancia que nuestra opinión es desde el punto de vista de la zona franca de servicios; si bien integramos una Cámara que tuvo la oportunidad de concurrir a esta Comisión y expresarse al respecto, nos parece que engloba muchas actividades y que era importante que los señores Senadores escucharan la opinión de personas que se encuentran trabajando en diferentes servicios.

Los que trabajamos en servicios, estamos contentos porque hay una modificación de la ley que nos da personalidad propia y nos define en cuanto a las actividades comerciales que podemos desarrollar. Como ese aspecto no estaba previsto en el proyecto, existe una resolución -que obviamente por ser resolución puede no tener estabilidad y estos son negocios a largo plazo ya que ninguna empresa se instala en Uruguay por un año, todos los contratos que tenemos son a cinco años como mínimo- que finalmente nos otorga la personalidad deseada, nos define cómo operar en el sector comercio y baja el requisito sobre la cantidad de orientales que pueden trabajar, de 75 a 50, para darle posibilidad a otras empresas a que puedan venir a instalarse. Este hecho pesa mucho al principio: cuando viene una empresa que trae trabajadores del exterior y empieza a tomar personal local, a veces incumplen con esta norma, por lo que hay que buscar. Por último, aclara qué servicios pueden prestar dichas empresas a la plaza.

Por lo tanto, si tenemos que enumerar los artículos que tienen que ver específicamente con el sector servicios, debo aclarar que la zona franca de servicios está de acuerdo con todos aquellos que hacen referencia a nuestro sector. Por tal motivo, los señores Senadores podrán preguntarse para qué hemos concurrido a esta Comisión en el día de hoy y la respuesta es que, en primera instancia, vinimos para contarles quiénes somos, para que nos tengan en cuenta y para que sepan que estamos creciendo.

Para finalizar, me gustaría que el señor Yanuzzi se explayara sobre algunas de las empresas que se han instalado porque es importante ver cómo trabajan.

SEÑOR YANUZZI.- Si se recorre el edificio de Aguada Park de abajo hacia arriba, la primera empresa instalada se llama APAC, que fue comprada por la empresa multinacional NGO. Esta empresa de origen americano -que ocupa tres pisos y cuenta con 500 empleados-, es un *call center* que maneja parte de las reservas que se hacen por Amazon. Un poco más arriba, se encuentra una empresa argentina llamada Globant, que ocupa tres pisos y cuenta con 300 personas, entre ellos, ingenieros de sistemas que desarrollan *software.* Globant fue la primera empresa que contrató Google para desarrollar *software* en forma tercerizada, es decir, servicio *outsourcing*. Al entrar en sus instalaciones, uno advierte que el diseño de la oficina es muy parecido al de Google: cuenta con un lugar de recreación -tienen futbolito, PlayStation, etcétera- porque la esencia es que si las personas trabajan en un ambiente descontracturado, producen más y son más creativas. En el último piso del Aguada Park se encuentra MercadoLibre, que trabaja en el desarrollo y en el chat de dicha empresa. Quizá uno esté acostumbrado a un *call center* donde la dinámica sea únicamente con teléfonos, pero hoy en día son más las consultas escritas que por otro medio.

Pues bien, hay mucha gente que se moviliza dentro del edificio pero, en realidad, el personal no es consciente de que está dentro de la zona franca. Es decir, las empresas se establecen y llevan adelante sus actividades, pero el funcionario es un creativo más que se está desarrollando, en algún lugar de Montevideo, sin ser consciente de que está trabajando dentro de una zona franca, por lo que continuamente se le debe indicar el territorio en el que se está desenvolviendo.

Entrando en el análisis del proyecto de ley -como para bajar un poco más a tierra-, a nuestro juicio, algunos artículos son claramente beneficiosos, por ejemplo, el que modifica el porcentaje, bajándolo del 75 % al 50 %.

Ahora bien, hay un tema que es muy importante, que es el siguiente. Nosotros, que estamos de este lado, según la nueva normativa somos los desarrolladores, es decir, no somos la empresa que accede a todos los beneficios otorgados por la ley, pues en realidad estos están dirigidos al usuario de zonas francas. A grandes rasgos, nuestro negocio es inmobiliario, pues, por ejemplo, construimos un edificio -para lo que pedimos financiamiento- y después lo alquilamos por metro cuadrado a los usuarios que se instalen. En ese marco, el período del contrato pasa a ser un punto esencial en la vida del desarrollador pues cuando se solicita financiamiento en el República o en cualquier otro banco, se nos pregunta qué contratos tenemos, cuál es su duración y cuál es su valor. En base a esos elementos se obtiene la financiación. Por eso, lo esencial en nuestro negocio es que los contratos sean largos -cuanto más largos mejor- y que su valor sea el mayor posible, lo que nos permitirá obtener la mayor financiación que se otorga a efectos de seguir construyendo; por cierto, las inversiones no son menores. En ese sentido, con respecto a las modificaciones propuestas en el artículo 26, que refiere a los períodos, queremos señalar que a nuestro juicio la segunda versión es mucho mejor que la primera, porque allí se deja en claro cuáles son los márgenes de que se dispondrá.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Se refiere a la modificación que proponemos al proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo?

SEÑOR YANUZZI.- Exactamente, señor Presidente.

En ese texto se establecen plazos como, por ejemplo, quince años para los industriales, diez para los usuarios directos y menos años para los usuarios indirectos. En ese sentido creemos que ese artículo es muy bueno. Sin embargo, en el último párrafo -y lo voy a leer textualmente para no equivocarme-, se dispone: “El Poder Ejecutivo podrá autorizar el contrato de usuario o su prórroga por un plazo menor al acordado entre el desarrollador y el usuario directo, o entre el usuario directo y el indirecto, por Resolución fundada, en función del monto de inversión en activos fijos y el empleo que se estime generar, parámetros esos que deberán ser acordes con el tipo de actividad que proyecta realizar el usuario”.

La primera interpretación que hacemos es la siguiente. Entendemos que la idea es que la nueva ley perdure, de pronto, veinticinco años -estoy suponiendo-, como duró la anterior. Por eso nos parece que cuanto más claros queden estos elementos, que representan el cien por ciento de nuestro negocio, mejor será. Dicho de otro modo, entendemos que sería muy complicado que quedara sin definir los plazos mínimos y máximos de los contratos.

Muchas gracias.

SEÑOR LECUEDER.- Tal como lo expresamos, la idea era presentarles a los señores Senadores las características del sector que integramos, contarles lo que hacemos y luego hacer comentarios concretos, tratando de no ocuparles demasiado tiempo. Específicamente, queríamos dejar sentada nuestra posición respecto al artículo referido -tal como lo hizo el señor Yanuzzi- y agregar un comentario adicional sobre un elemento que no está previsto en el proyecto de ley.

Antes de referirme al artículo 26, quisiera hacer una pequeña precisión: nosotros no solo hacemos edificios y los alquilamos sino que, en realidad, también somos una empresa de servicios. Nuestro objetivo es intentar que el usuario tenga todo lo que necesita y de la forma más fácil posible. Estos servicios tienen que ver con mantenimiento, reparaciones, asesoramiento fiscal, búsqueda de personal; en fin, servicios relativos a temas importantes, que están incluidos en la red. A esos efectos, hemos hecho acuerdos con la firma Deloitte, que presta servicios básicos sin costo, como forma de ayudar a que las empresas se instalen en Uruguay. Obviamente, si necesitan un trabajo adicional, después lo contratarán o no, pero todo el asesoramiento previo se presta sin costo porque la intención es que la gente venga y se convenza de que en este país se puede trabajar.

Yendo concretamente al artículo 26, quiero señalar lo siguiente. En el escenario anterior nosotros negociábamos y el Poder Ejecutivo aprobaba un plazo, mientras que en este proyecto de ley se propone establecer un plazo máximo. Entendemos que la idea es que en el Uruguay no haya contratos comerciales y de servicios de más de diez años, o contratos industriales de más de quince años. Podremos estar de acuerdo o no pero es un margen razonable. Sé que hay industrias que vienen a instalarse en nuestro país, para las que quince años es un plazo corto, pero para un uruguayo quince años es una vida porque tiene un horizonte de plazos diferente. Para el caso de los servicios, nosotros tendríamos un plazo máximo de diez años, lo que nos parece adecuado. Es más, nadie, ni siquiera Aguada Park, nos ha solicitado un plazo de más de diez años al momento de instalarse. Por lo tanto, creemos que este es un elemento razonable. Incluso, algunas empresas nos han pedido un plazo de hasta diez años. Normalmente, la instalación significa no solo montar una oficina, comprar *software* y conectarse con el mundo -o sea, armar la conexión con otra filial, ubicada en otro lugar-, sino también generar y entrenar a la mano de obra para trabajar con ellos. Diría que eso es lo que más cuesta. Cuando esas empresas hacen inversiones grandes y toman a trescientas o a cuatrocientas personas, no pueden firmar un contrato de cinco años; por tanto, un plazo de diez nos parece adecuado.

Precisamente, al final del artículo 26 se incluyen dos párrafos que son muy parecidos. En el penúltimo -y este es un elemento que también se había previsto-, se dispone que el Poder Ejecutivo, por razones de monto y procedencia, podrá prolongar esos plazos. Esto nos parece razonable, ya que, por ejemplo, si mañana viniera una empresa -con una propuesta de tomar toda la torre-, que fuera una especie de UPM de los servicios, requiriendo un plazo de quince años, que sería un plazo adicional, el Poder Ejecutivo podría decidir en función de la cantidad de gente. Por el contrario, tal como decía el señor Yanuzzi, nuestra preocupación tiene que ver con el último párrafo, que establece que se podrá reducir el tope casi por las mismas causas. Si se dispone por ley que el plazo máximo va a ser de diez o quince años, según el sector, y que el Poder Ejecutivo lo puede bajar o subir según su criterio, es lo mismo que no poner plazos. Obviamente, en determinados casos el Poder Ejecutivo podría decir: “Miren, he decidido que este tipo de zona franca no me gusta, así que le concedo un plazo máximo de un año.” Nosotros moriríamos y el mismo día que nos dijeran eso tendríamos que cerrar. Es cierto, es importante que la ley marque el plazo -aunque, en mi opinión, se podría marcar o no-, pero si se establece un plazo máximo de diez años para nuestro sector y de quince años para el sector industrial, se podrían producir aumentos espectaculares.

En definitiva, considero que la posibilidad de acortar los plazos no debería quedar en manos del Poder Ejecutivo porque significaría que esto pasaría a depender de la política de un Ministro o de determinado gobierno y que por esta vía podría decir: “O toman más de cien personas o no les doy más de un año de plazo”. La realidad es que hay muchas empresas exportadoras uruguayas que de golpe toman los servicios de lo que se conoce como el *business center* -aunque nosotros le pusimos el nombre de Innovation Center, ya que se trabaja hacia el mundo y el idioma que se maneja es el inglés-, que es una oficina donde se brindan todos los servicios, entre ellos, el de secretaría; incluso servimos el café. Es decir que la persona viene, instala su computadora y empieza a trabajar. De esa forma,

minimizamos la inversión inicial y ayudamos a instalarse, en oficinas chiquititas, a tipos que piensan. Normalmente, al año, a los seis meses o a los dos años, nos dicen que no les fue bien y que se van. En esos casos, nos dicen: "Nosotros recién estamos debutando, se nos fueron dos o tres. Nos tiramos a hacer este negocio y no salió. Íbamos a exportar servicios de *software* y no conseguimos los clientes". Pero también tenemos cuatro casos de empresas que empezaron con treinta metros cuadrados y ahora una de ellas ya está en setenta, otras en ochenta, y, el resto, están arriba de los cien metros cuadrados, porque les fue bien y crecieron. De pronto, esta gente empieza a trabajar con tres personas, por eso es muy difícil establecer una normativa que diga que si no son más de tres no les van a dar el plazo.

En síntesis, creemos que la nueva redacción del artículo 26 es sensiblemente mejor que la disposición anterior, con excepción del último párrafo. Consideramos que no es razonable dejar en manos del Poder Ejecutivo -del Ministerio de Economía y Finanzas, en este caso- la posibilidad de reducir el plazo, porque eso implicaría matar el negocio. Más allá de que se apruebe una ley para promover inversiones dentro de determinado esquema, si se modifican los plazos, el negocio puede quedar sin efecto.

Uno de los puntos concretos de nuestra presentación en el día de hoy, como dije antes, era decirles claramente quiénes somos y cómo nos ha ido. En ese sentido, podemos afirmar que estamos tomando mano de obra todos los días; es decir, estamos hablando de un sector que está ocupando gente. La semana pasada estuvimos reunidos con representantes de una empresa alemana de primer nivel. Es la primera empresa de ese tipo que vendría al Uruguay. ¿A qué? Ellos tienen filiales en toda Sudamérica y piensan instalar en el Uruguay un centro para hacer la parte de contabilidad y finanzas, es decir, algo así como un cerebro que maneje la contabilidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ustedes plantean que el último párrafo es negativo pero yo, sinceramente, hago una lectura distinta. Imaginen que una empresa acuerda un plazo de diez años y cuando llega el noveno, acuerdan diez años más, siempre que lo autorice el Poder Ejecutivo; en caso contrario, no se podría extender el plazo. El Poder Ejecutivo autoriza en razón de las inversiones efectuadas, de la contratación de personal y demás, con exigencias mayores a las que ustedes determinaron en el contrato. En ese caso, tendrían dos posibilidades: o bien rechazan el contrato o lo hacen por ocho o por siete años, en función de que hay que ser objetivo. Si no se incluye el último párrafo, lo que va a ocurrir es que el Poder Ejecutivo podrá aprobar o rechazar el contrato, pero eso no les permitiría hacer una negociación. Me da la sensación de que este texto apunta a lo siguiente. Si la inversión -ya sea un contrato nuevo como una prórroga- no está dentro de los parámetros que hemos fijado, la tendríamos que rechazar, pero si se acepta una rebaja del plazo de 10 a 8 años -siempre que al usuario le sirva-, podríamos habilitarla. Ahora bien; si luego ese proyecto se desarrolla mucho más, bienvenido sea. No estamos hablando del caso en que ustedes se presentan, señalan cuáles son las características del negocio y aconsejan, por ejemplo, hacer el contrato por quince años, por tratarse de servicios. Por el contrario, ustedes se refieren a un contrato en el cual, si el último párrafo no está -reitero- el Poder Ejecutivo autorizaría o rechazaría; en cambio, si se incluye este texto se puede dar lugar a una negociación. Para mí es una opción más porque además el Poder Ejecutivo lo tiene que hacer por resolución fundada.

Esa es mi opinión.

SEÑOR LECUEDER. - Por la vía de los hechos, hoy es así. Cuando salimos al exterior o buscamos una empresa para poner en práctica lo que se conoce como *outsourcing* -es decir, sacar servicios hacia afuera-, tenemos que armar un plan de negocios, que describe lo que el usuario va a hacer, y presentarlo al Área Zonas Francas, para que esta lo apruebe. Ese es el procedimiento normal y se mantiene en el proyecto de ley propuesto. El Área Zonas Francas lo va a aprobar o no en función de que cumpla con los parámetros que marca la ley: generación de puestos de trabajo, monto de la inversión, etcétera. Hasta ahora no había un plazo. ¿Qué sucede hoy? La mayoría de los casos son muy claros y se aprueban, pero hay otros que no lo son tanto: ahí funciona el diálogo. Entonces, hay un diálogo entre las partes y a veces sucede que ajustamos la propuesta sacando lo que está por fuera de los parámetros y el inversor dice si se queda o no. A veces se va; hemos perdido clientes por esa razón y está bien que así sea, así como hay casos que nos plantean una propuesta que rechazamos porque tenemos normas muy estrictas de trabajo en cuanto a conocer al cliente. Esto nos asegura que

a la hora de presentar nuestros clientes no los rechacen por desconocer sus antecedentes, más allá de que siempre pueden pasar algunas cosas que se nos escapen.

De modo que hoy existe un intercambio que se da por la vía de la práctica. Es así que hoy les podemos decir: "El problema es que tú no generas suficientes puestos de trabajo. Te damos un plazo", y el plazo es corto. Normalmente, si el cliente considera que el plazo es corto, se va; es decir que, en los hechos, hay una negociación.

Si la ley prevé el plazo está otorgando una herramienta que en los hechos existe -pero sin fundamento legal- y permite que el Poder Ejecutivo que desee oponerse a esa autorización, lo haga abiertamente basándose en esto. Nos parece que antes de decir que el plazo máximo será de 10 o 15 años y que el Poder Ejecutivo podrá extenderlo o reducirlo, sería mejor no decir nada y que siga todo como está. Por otro lado, si el Poder Ejecutivo lo tiene que fundamentar, dependerá del parámetro que se aplique; por ejemplo, puede ocurrir que para que se autorice la entrada a una zona franca el parámetro sea que la empresa debe tener un mínimo, y con eso tiro todo para afuera.

Por lo tanto, no estamos de acuerdo con que se determine el plazo. Entendemos que el Poder Ejecutivo debería juzgar el plan de negocios, analizar si cumple con lo establecido y en ese caso permitir que se desarrolle la actividad porque, insisto, si se fijan estos topes, la mayoría de los clientes se va a ir. No estamos de acuerdo con que el texto legal permita fijar un tope en el plazo en función de criterios que establezca el propio Poder Ejecutivo. Estoy hablando de requisitos de empleo, de controles del servicio que se va a prestar, etcétera, que son fijados por el Área Zonas Francas de acuerdo con la Dirección General de Comercio y el Ministerio de Economía y Finanzas. No puede ser que fije pautas diferentes y que además la ley le permita genéricamente reducir los plazos.

En la vida real se da que cuando uno va a negociar, por ejemplo, a comprar un auto, si a un amigo le hicieron un 5 % de descuento, queramos lo mismo para nosotros, nos preguntemos ¿por qué a mí no? Del mismo modo, uno se puede plantear que si a equis persona le otorgaron un plazo de diez años, ¿por qué a mí no? Porque de ahora en adelante no va a ser así. Pensamos que este tema se podría evitar. Nuestra idea es que el texto legal determine un plazo máximo que el Poder Ejecutivo podrá negociar, porque en los hechos es así. Por ejemplo, cuando una empresa tiene equis problema, se le dice que lo solucione porque de lo contrario no se puede aprobar.

El plazo tiene que ser usado como una herramienta en general porque si no hay plazo cuando se quiere hacer una inversión, se inviabiliza la operación. No se puede decir: "Si tal empresa no toma un mínimo de diez personas, no entra", puesto que muchas otras dirán: "¡Qué bueno! En lugar de traer a Uruguay solo la parte contable traigo también la parte de impuestos, pongo a disposición a todos los especialistas del continente para que trabajen desde aquí hacia el continente. También contrato a contadores y en lugar de ocho personas, tomo veinte". Sabemos que en la práctica eso se da, pero el plazo es un tema muy difícil porque si no se otorga un plazo más razonable, no se pueden traer más cosas. Esa situación las deja afuera.

Quizás el señor Yanuzzi tiene algún comentario que hacer al respecto.

SEÑOR YANUZZI.- En este punto en particular, no.

Creo que la potestad que se da al Poder Ejecutivo en la operativa diaria, en la ejecución del día a día, le va a la empresa, a nosotros y al Área Zonas Francas. Hoy día, presentar un plan de negocios dentro del Área Zonas Francas es un proceso bastante complejo, que requiere de un análisis profundo y, muchas veces, de una interacción para poder explicar, porque no alcanza solo con un papel para comprender. En los hechos se da esa interacción y por eso entendemos que sin este párrafo podría funcionar igual. Pensamos que el párrafo da cierta apertura para que en el día de mañana, como el Poder Ejecutivo tiene la potestad de otorgar un contrato más corto, se busquen razones para que en lugar de dos años se lleve a uno.

Esa es la sensación que nos genera.

SEÑOR LECUEDER.- En los hechos, cuando se va a instalar una empresa se negocia y se controlan muchas cosas. El señor Yanuzzi mencionó el tema de los planes de negocios. El Área Zonas Francas requiere la presentación de una especie de proyecto de inversión, es decir, la descripción de lo que se va a hacer -por ejemplo, cuáles van a ser los ingresos, la cantidad de personal, etcétera-, que luego será controlado permanentemente por esta Dirección.

A lo largo del tiempo han cambiado algunos criterios en el Área Zonas Francas; algunas veces es más exigente y otras no, en función de quiénes son sus autoridades, las del Ministerio o las del Gobierno de turno. En nuestro caso, en los últimos dos años ha habido cambios con el fin de hacer un mayor control para que nuestro país no tenga lo que en su momento se llamó "sociedades de papel". El Ministerio de Economía y Finanzas actual, la Dirección General de Comercio y el Área Zonas Francas han tomado una serie de medidas para hacer un mayor control en la ejecución y así evitar una situación que en el fondo no queremos y que si no se controla podría ocurrir. Por suerte, hoy no pasa; hoy, hay mayores controles y como dijo el señor Yanuzzi la presentación del plan de negocios no es un tema que se soluciona en diez minutos, sino que es más compleja. En primer lugar, se controla la actividad que se va a realizar, es decir qué es lo que se viene a hacer acá y si está o no de acuerdo con la ley; en segundo término, se controla qué inversión va a haber en lo que tiene que ver con oficina, *software*, equipamiento, contacto con el exterior, etcétera; y, en tercer lugar, se controla cuánto personal se va a contratar, cuál es su perfil y qué tipo de remuneración se va a ofrecer. Quiere decir que se nos hace un control muy a fondo. Entonces, si nosotros cumplimos con todo eso y con lo que el Gobierno quiere, normalmente se considera un plazo razonable -sobre eso no se ha discutido tanto- una media de 5 años. En realidad, no se hace una inversión de servicios con un contrato a 10 años, porque hay que tener presente que, después, los contratos hay que cumplirlos. Por esa razón, el plazo no ha sido un inconveniente -en nuestro caso nunca lo ha sido- ya que nunca hemos firmado un contrato por más de 10 años, y el resto nunca contrata por más de 4 o 5 años. No hay que olvidar que se trata de una inversión inicial importante que, además, se pierde al retirarse del país.

El plazo para nosotros, entonces, es muy importante y si está en la herramienta legal la atribución del Poder Ejecutivo tanto para subirlo como para bajarlo, tememos que una Administración que no sea tan favorable a nuestro sector, en función de parámetros basados en su propia experiencia -lo cual puede estar muy justificado-, nos deje afuera.

Por tales razones, solicitamos que, en lo posible, este tema sea revisto, de modo que el Poder Ejecutivo pueda aumentar el plazo -naturalmente, si la inversión o la actividad lo justifican- pero no reducirlo, fijando parámetros que nos resulten muy duros.

SEÑOR ABREU.- En primer lugar, quiero agradecer la presencia de nuestros invitados y, además, resaltar las características especiales que tienen las zonas francas de servicios. En realidad, la primera Zona Franca del Uruguay se instaló en el año 1923. Pienso que este cambio cualitativo que se da en las zonas francas de servicios se origina, entre otras cosas, en negociaciones importantes que el Uruguay ha tenido y que cambiaron su naturaleza. El original modelo de zona franca se da en el área de la industria. Estoy hablando de la posibilidad de establecer determinadas inversiones y exportar dentro de la propia zona productos industriales que tuvieran acceso al mercado, sin restricciones arancelarias, en lo que nosotros pensamos eran los procesos de integración que tendrían en cuenta las asimetrías de cada uno de los países. La Resolución Nº 8 del Mercosur, que fue muy discutida e impuesta -diría que con cierta prepotencia- desvirtuó y cambió la naturaleza de las zonas francas, ya que no podemos exportar productos industriales al resto de la región porque por cualquier inversión que realicen las zonas francas industriales pagarán un arancel externo al ingreso al territorio de nuestros socios o -esto corre por mi cuenta- de lo que queda del Mercosur. Lo digo porque después se desarrolla todo este tema de los servicios, que es muy importante, no solo desde el punto de vista de la ocupación, sino también de la oferta y la demanda de trabajo, en cuanto a las exigencias que se dan sobre las cualidades de trabajo, de formación y educación, todo lo cual ha cambiado enormemente. Este último aspecto, hoy muestra una realidad muy clara, ya que en las zonas francas de servicios, en general, la falta de calificación laboral del propio mercado uruguayo obliga a la contratación fuera del país. Por su parte, en otras actividades que se desarrollan dentro de nuestro territorio, se da la situación inversa. Sin dudas, este tema surge como consecuencia de la tecnología, del esfuerzo y de la legislación que ahora va acompañando esta modificación al régimen legal de zonas francas.

Una de las dos inquietudes que tengo se relaciona con el tema de los plazos. En general, cuando se le otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para establecer un plazo mayor o menor, lo que ocurre es que simplemente queda en el aire el propio plazo fijado por ley, porque si le doy la discrecionalidad después de establecer el plazo, será muy difícil transmitir un concepto de seguridad jurídica a quien tiene una inversión, en el sentido de que siempre queda sometido a una discrecionalidad que no se está en condiciones de controlar, por el simple hecho de que cualquier Poder Ejecutivo o cualquier jerarca que tenga un criterio distinto, puede cambiarlo. En ese sentido acompaño la posición o la idea de los 10 años -porque me parece muy buena y compartible-, sobre todo en el ámbito de los servicios, sin esta relativización desde el punto de vista jurídico.

La otra inquietud es más técnica y tiene que ver con los precios de transferencia, tema que ya ha sido discutido en la Comisión. Hay una observación que se realiza respecto de los precios de transferencia porque la legislación internacional, por razones tributarias, va generando algunas limitaciones para que no se genere una localización de determinadas actividades que terminen transformándose en desviaciones de carácter tributario. Algunos especialistas en el tema han hecho observaciones, precisamente, sobre los precios de transferencia establecidos en el artículo 7º. Al respecto, dice la disposición: “Cuando los precios pactados con contribuyentes del IRAE localizados fuera de la zona, difieran de los que se hubieran pactado de acuerdo con las prácticas normales del mercado en aplicación del mencionado régimen, dicha diferencia podrá imputarse al usuario como renta gravada.

En ese caso, no obstante lo dispuesto en el artículo 19, de la Ley Nº 15.921, de 17 de diciembre de 1987, las obligaciones tributarias no quedarán comprendidas en la exoneración dispuesta en dicho artículo”. O sea que, obviamente, se pueden prestar servicios dentro de la zona franca con las exoneraciones que se tienen, pero los precios de referencia pueden dar lugar a algún tipo de incitación de carácter tributario para limitar actividades, de acuerdo a observaciones realizadas por quienes comparecieron ante esta Comisión y en particular por los especialistas en precios de referencia, que hicieron ese tipo de comentario.

Me gustaría saber si esto puede resultarles favorable o no a los invitados, o si los puede perjudicar. Me parece que implica una modificación importante, sobre todo teniendo en cuenta la política natural tributaria, que es la que busca recaudar en forma legal, pero de la mejor manera posible. Esta norma ha sido observada, por lo menos, por algunos de los que han comparecido ante la Comisión.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR YANUZZI.- Me constan las discusiones habidas en relación al artículo 7º. Nosotros no quisimos ingresar a considerar la esencia del artículo 7º porque, en primera instancia, no pudimos dimensionar cuál es el impacto que tiene en el sector de servicios. Recuerden los señores Senadores que tenemos prohibida la venta de servicios de zona franca en zona no franca, con excepción de muy pequeñas cosas.

Por lo tanto, al ser una empresa solo de servicios, es decir que no mueve mercadería de ningún tipo y donde está prohibida la venta de servicios de zona franca en zona no franca, nos cuesta poder dimensionar cuál puede ser el impacto de algún usuario que puede llegar a tener ese artículo. Por ello es que preferimos no opinar.

SEÑOR LECUEDER.- Quiero complementar lo dicho por el señor Yanuzzi.

Nuestro caso es el mismo. Da la impresión, por el tipo de usuario y por los servicios que se prestan, que no hay impacto con la nueva redacción.

Dijimos que queríamos hablar de temas referentes a los servicios. Este proyecto de ley es amplio y la Cámara de Zonas Francas ya habló de un montón de temas, incluso de este. Además, tenemos entendido que hay una nueva redacción ajustada que la Cámara estaría compartiendo, o por lo menos compartiendo en parte.

Por lo tanto, nos remitimos a la posición general de la Cámara. Como dijimos, no es un tema que afecte al sector de servicios y no nos gustaría opinar o defender algo que no es de nuestro sector. No podemos ni queremos entrar a analizar el punto, porque no podemos meternos en el campo de otros.

SEÑOR ABREU.- Quienes comparecieron en este ámbito, sobre todo especialistas en el tema, manifestaron lo siguiente: "Ese es el régimen del precio de transferencia que ya está vigente, que opera en nuestro país para todos los contribuyentes respecto de las operaciones internacionales que realicen de importaciones o exportaciones de bienes o servicios respecto de todo el mundo, y para los usuarios que están instalados en Uruguay también respecto de operaciones que hacen con zona franca". De ahí mi preocupación sobre el tema porque, reitero, quien trasladó esto fue un especialista en la materia, que incluyó el área de los servicios como una de las preocupaciones respecto de los precios de transferencia sabiendo, obviamente, que lo más importante está centralizado en la operación de bienes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero trasmitir dos inquietudes. Si hubiera un Gobierno que, sin recurrir al Parlamento, quisiera que las zonas francas no existieran más, no autorizaría los nuevos contratos ni las prórrogas.

SEÑOR COURIEL.- Cambia la ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cambia la ley, pero si no quisiera ir al Parlamento, si se le presentaran proyectos, no los autorizaría o si le presentaran prórrogas, procedería del mismo modo.

El inciso final del artículo 26 no lo relaciono directamente con el tema de los servicios. A mi juicio, la inclusión de todo el artículo da certezas que llevan a que cuando ustedes salgan al exterior a buscar usuarios, ya tengan más o menos determinados los parámetros. En realidad, lo que se establece en el inciso final de ese artículo lo veo más, sobre todo, para la producción industrial, que se puede pedir por quince años. En este caso, se elabora un proyecto y se negocia con el Poder Ejecutivo por quince años. Supongamos que éste les dice que no, que arreglen esto o lo otro y que efectúen otras proyecciones, y se arreglan algunas cosas -otras no- y lo presentan. Pensando en voz alta, el Poder Ejecutivo rechaza en el interior una buena posibilidad, con todo lo que ello implica, o autoriza algo que le genera antecedentes para otros departamentos porque no se ajusta a los parámetros que quiere. ¿Qué hace el Poder Ejecutivo? ¿Rechaza la posibilidad o dice que quienes lo gobiernan son los explotadores que hacen contratos, sobre todo, con usuarios directos -con los indirectos, el plazo es muy chico-, colocándolo en una posición de hecho? Me parece que el tema pasa por ahí y que no está tan vinculado con los servicios. ¡Quién puede lo más, puede lo menos!

SEÑOR RUBIO.- Fue muy grato recibir a esta delegación.

Pienso que, de cualquier manera, podríamos consultar a los representantes del Poder Ejecutivo para clarificar más la redacción, en función de las inquietudes que están planteadas, porque el resto corresponde a interpretaciones que hacemos en este ámbito sobre los márgenes y las intenciones. Además, es claro que el texto de la ley dirá lo que establezca el texto.

Propongo que se realice la consulta correspondiente.

SEÑOR ABREU.- Creo que sería bueno recabar alguna información al respecto, habida cuenta de que el Decreto Ley 344/2010 establece los plazos que puede fijar el Poder Ejecutivo y que la ley actual no establecía.

Ese Decreto Ley fue impugnado y está en el ámbito del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. No sé si ha habido resolución al respecto, porque la fundamentación que se hizo a la impugnación es, precisamente, restringir la libertad o el principio de legalidad de que las partes pueden establecer el plazo de los contratos que les parezca conveniente. Entonces, sería importante conocer en qué etapa se encuentra este trámite.

SEÑOR YANUZZI.- Tengo entendido que se anuló.

SEÑOR ABREU.- Asimismo, quisiera saber si se les dio o no la razón a quienes impugnaron. Si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dice, por ejemplo, que tienen razón los que lo hicieron, entonces en este caso la Ley no podría ir contra algo que ya, aunque sea un acto administrativo, fuera modificado. La pregunta es a qué altura se está. Si se sabe algo, recabaríamos esa información. Lo que más me interesa es conocer la fundamentación que pueda haber respecto de esta resolución, que no la conozco. Me parece que sería bueno recabarla porque, si no, después tendremos algunos problemas sobre inconstitucionalidades y otros aspectos, que ya hemos tenido, que los fuimos descubriendo con el correr del tiempo y nos dan una señal muy fuerte y muy preocupante sobre la seguridad jurídica de los contratos.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR YANUZZI.- Tengo entendido, por lo que me comentaron en la Cámara, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo falló favorablemente ante la impugnación que había hecho Zonamerica. La Ley anterior no fijaba ningún plazo, pero el Decreto Ley Nº 344/2010 sí lo hace. Por lo tanto, el contexto era que el Decreto no puede prohibir lo que la Ley no dice. Creo que fue en ese contexto que se impugnaba.

Quería manifestar una inquietud más. Dado que tenemos la oportunidad de venir a este ámbito y que se está redactando una iniciativa para sancionar una nueva ley, consideramos que sería muy bueno que los legisladores incorporen un elemento que la Ley anterior no tenía y que este proyecto no tiene: definir un plazo de autorización del contrato, similar a como está hoy en día establecido en la Comap. A este respecto, el Poder Ejecutivo dice que esa ley es muy buena, que el mecanismo que tiene es bueno y que todo funciona dentro de los parámetros previstos; aclara que uno presenta contratos y que existe un período definido para que el contrato se apruebe o rechace. La idea es que quede definido un cierto plazo. Nos gustaría que esto se estableciera, porque daría certeza.

Una de las grandes preguntas que hacen los inversores cuando vienen es: ¿En qué período se aprueba esto? Y la contestación que les damos es que según la experiencia y el momento, hoy se está demorando 60 días, pero algunos demoran 45 días, etcétera. O sea que no hay definición y creo que sería muy bueno que haya una.

SEÑOR PRESIDENTE.- Que haya una cláusula como la de las prórrogas.

SEÑOR YANUZZI.- Una cláusula que establezca que con relación a la fecha en que se presenta un contrato, el Poder Ejecutivo tendrá 30 o 60 días para aprobar o rechazarlo.

SEÑOR COURIEL.- Y que, además, establezca que si a los 30 o 60 días el Poder Ejecutivo no contesta, quedará aprobado.

SEÑOR YANUZZI.- Exactamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como cuando negociamos en el tema de las prórrogas, que se presentan 120 días antes de que termine y si el Poder Ejecutivo no se expresa, queda aprobado. Lo consultaremos.

SEÑOR LECUEDER.- La idea que planteó el señor Yanuzzi la compartimos. Claramente somos nuevos en el sector y tenemos una experiencia corta, que en general ha sido buena, por lo tanto no podemos decir en absoluto que esta propuesta está formulada en base a la experiencia actual. Pero a lo largo de nuestra actividad profesional hemos visto el caso de los proyectos de inversión que se presentan al amparo de la Ley de Inversiones, en el marco de la Comap -Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones-, que es la que otorga beneficios para los proyectos de inversión que cumplan determinados parámetros, que hace poco fueron reformados y hoy son bastante más exigentes. En ese caso se regularon plazos máximos, y si en teoría no se cumplen, el proyecto queda aprobado. Además, menciono que también se indica que cada vez que la Comap pida al usuario o al inversor

informaciones, complementos o lo que sea, por supuesto que los plazos se detienen porque, si no, sería muy fácil recibir el pedido. Creemos que si hay una oportunidad de modernizar la ley, sería bueno aprovecharla. Todos sabemos que a veces las empresas internacionales son lentas en el proceso de toma de decisión, pero rápidas al querer ejecutarlas. Es decir, demoran en tomar la decisión, pero el día que lo hacen quieren empezar ya. Es la experiencia que tenemos.

Entonces, como dije, si bien no es nuestra actual experiencia, puede ser bueno para el largo plazo que se fijen parámetros de forma tal que la Administración los acompañe.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 12:00.)